



Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle

Wirtschaft im Wandel

9/2005

22.09.2005, 11. Jahrgang

Martin T. W. Rosenfeld
Editorial

Udo Ludwig
Aktuelle Trends:
IWH-Konjunkturbarometer:
Ostdeutsche Wirtschaft quält sich aus der Stagnation

Arbeitskreis Konjunktur
Konjunktur aktuell:
Deutsche Wirtschaft im Sommer 2005
zwischen Hoffen und Bangen

Joachim Ragnitz
Solidarpakt II:
Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht

Joachim Ragnitz
Investitionsförderung in Ostdeutschland:
Ein Reformvorschlag

Birgit Schultz
Ist Mitbestimmung ökonomisch sinnvoll?
– Das Beispiel ostdeutsches
Verarbeitendes Gewerbe und Bau

Brigitte Loose
IWH-Bauumfrage im August 2005



Editorial

Im zurückliegenden Bundestagswahlkampf spielte die Diskussion über eine „Große Steuerreform“ eine wesentliche Rolle. Dabei wurde auch wieder einmal die Forderung nach einer endgültigen Abschaffung der Gewerbesteuer erhoben. Städte und Gemeinden wehren sich vehement gegen diese Forderung. Dies nicht, weil die Kommunen die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung für eine besonders effiziente Form der allgemeinen Besteuerung hielten, sondern weil die Festlegung der Gewerbesteuer-Hebesätze heute ein wesentliches Element der kommunalen Finanzautonomie ist. Zudem befürchten die Kommunen mit derzeit hohen Gewerbesteuererträgen, daß sie durch eine Reform Finanzmittel an andere Kommunen verlieren könnten.

Sind die Einwände der Kommunen berechtigt? Das eigentliche Problem liegt in der Frage, durch welche Einnahmequellen die Gewerbesteuer ersetzt werden könnte. Hierzu liegen von kommunal- und finanzwissenschaftlicher Seite seit langem verschiedene Vorschläge vor. Drei Anforderungen an eine Reform sollten berücksichtigt werden: Erstens die Gewährleistung der kommunalen Finanzautonomie im Sinne der Möglichkeit, die Höhe der Besteuerung zu beeinflussen; zweitens die Fühlbarkeit der kommunalen Besteuerung für die Bürgerinnen und Bürger; drittens die Verknüpfung der kommunalen Einnahmen mit der lokalen Wertschöpfung. Die auch heute bereits nur geringen Spielräume der Kommunen bei der Besteuerung führen zu Fehlanreizen. So nutzen manche Städte und Gemeinden ihre kommunalen Unternehmen als „Melkkühe“, indem sie ihnen zusätzliche Geschäftsfelder und steigende Gebühren ermöglichen – dies führt zur Verdrängung privater Unternehmen und mindert die Standortqualität. „Public Private Partnerships“ sind vielerorts de facto nicht mehr als eine verdeckte Form der Neuverschuldung, indem lediglich eigene Investitionsaufwendungen der Kommunen durch laufende Zahlungen an private Investoren ersetzt werden.

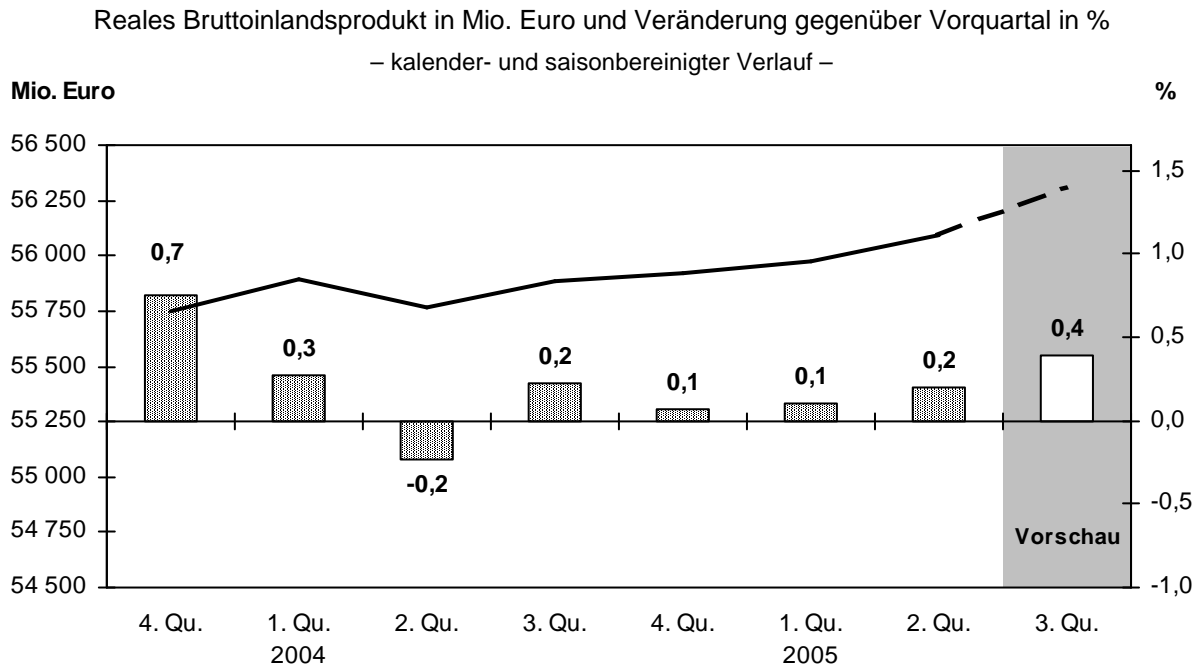
Eine Fühlbarkeit der kommunalen Besteuerung für die privaten Haushalte könnte z. B. durch Einführung eines Hebesatzrechts der Kommunen bei der Einkommensteuer realisiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger würden dann politische Fehlentscheidungen der Kommunen unmittelbar am eigenen Geldbeutel spüren – und dies bei ihrer nächsten Entscheidung über die kommunale Mandatsverteilung berücksichtigen. Schließlich ist zu bedenken, dass die wirtschaftspolitische Funktion der Städte und Gemeinden am besten gewährleistet werden kann, wenn die kommunalen Entscheidungsträger hohe Anreize haben, ihre Finanzmittel zugunsten des wirtschaftlichen Wachstums einzusetzen. Demgemäß sollte die Höhe der kommunalen Einnahmen teilweise von der lokalen Wertschöpfung abhängig sein.

Die neue Bundesregierung wäre gut beraten, wenn sie nicht nur das allgemeine Thema der Föderalismus-Reform wieder auf die Agenda der Politik für die beginnende Legislaturperiode setzen, sondern auch für eine grundsätzliche Klärung der Position der kommunalen Ebene im föderativen System sorgen würde, wobei eine nachhaltige Reform des kommunalen Einnahmesystems unter Berücksichtigung der angeführten Gesichtspunkte einen wesentlichen Schwerpunkt bilden müsste.

*Martin T. W. Rosenfeld
Leiter der Abteilung Stadtökonomik*

IWH-Konjunkturbarometer*

Ostdeutsche Wirtschaft quält sich aus der Stagnation



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, Vierteljährliche VGR des IWH für Ostdeutschland, Stand: 06. September 2005.

Die ostdeutsche Wirtschaft tut sich schwer, die seit dem Frühjahr 2004 anhaltende Schwächephase zu überwinden. Entgegen den ersten Schätzungen vom Frühjahr besserte sich die Lage auch in den Monaten April bis Juni wenig. Ausschlaggebend dafür war der nur geringe Aufholeffekt im Baugewerbe nach dem ungewöhnlich lang anhaltenden Wintereinbruch. Zudem gab es im Handel nach dem Vollzug der im alten Jahr zurückgestellten Käufe wieder Rückschläge, das Gastgewerbe litt weiterhin unter der Kaufkraftschwäche. Die Wertschöpfung der produktionsnahen Dienstleister hat sich wenig erholt. Auf Expansionskurs blieb dagegen das Verarbeitende Gewerbe, so daß sich gesamtwirtschaftlich ein kleines Produktionsplus ergab.

Für das laufende Quartal sprechen die vorliegenden Indikatoren für eine geringfügige Verstärkung des Wachstumstempos der Produktion in den neuen Bundesländern (ohne Berlin). Im Verarbeitenden Gewerbe ist ein breiter Strom an Bestellungen eingegangen, der Zuwachs hat sich aber abgeschwächt. Vor allem die Orders aus dem Ausland flachten ab. Laut Umfragen des IWH hat sich das Geschäftslage in der Industrie zuletzt nicht verbessert. Im Baugewerbe werden die witterungsbedingten Produktionsausfälle vom Winter noch etwas wettgemacht. Die Unternehmen beurteilen ihre Lage nicht schlechter als im Frühjahr. Im Dienstleistungsbereich setzt sich die allmählich Belebung der produktionsnahen Aktivitäten fort. Insgesamt dämpft allerdings der anhaltend hohe Ölpreis.

Die Berechnung der Quartalsgrößen für die sektorale Bruttowertschöpfung fußt noch auf den Konzepten des ESVG von 1995. Das Konjunkturbarometer des IWH wird erst auf das ESVG von 2005 umgestellt, nachdem der Arbeitskreis der statistischen Landesämter revidierte Jahreswerte nach dem neuen Rechensystem vorgelegt haben wird.

Udo.Ludwig@iwh-halle.de

* Zur Berechnung des IWH-Konjunkturbarometers für Ostdeutschland siehe Wirtschaft im Wandel 16/2003, S. 471 f.

Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht

– Kurzfassung –

Auch im Jahr 2004 haben die ostdeutschen Länder mit Ausnahme des Freistaates Sachsen die ihnen im Solidarpakt zur Verfügung gestellten Mittel zu einem erheblichen Teil zur Deckung laufender Ausgaben verwendet. Auch wenn sich der Anteil der konsumtiven Ausgaben an den Zuweisungen aus dem Solidarpakt (SoBEZ) überall verringert hat, ist die Verwendung der Mittel für nicht-investive Zwecke mit Blick auf die Verbesserung der langfristigen Wachstumschancen der neuen Länder problematisch. Dementsprechend zeigt es sich, daß der Abbau der Infrastrukturlücke nicht in dem gebotenen Tempo vorankommt. Hieran wird sich – legt man die Haushaltspläne der Länder zugrunde – auch in den nächsten Jahren nicht viel ändern. Ohne massives Umsteuern

wird sich der von den ostdeutschen Ländern als Begründung für den Solidarpakt II angeführte infrastrukturelle Nachholbedarf bis zum Jahre 2019 nicht abbauen lassen. Verschärft wird die Situation noch dadurch, daß ab dem Jahre 2009 die Solidarpaktmittel stark abnehmen werden, somit der Abbau der Infrastrukturlücke noch zusätzlich erschwert wird. Ein politischer Wille, den Solidarpakt II zu reformieren, ist derzeit nicht zu erkennen, obwohl von verschiedenen Seiten eine Reihe von Vorschlägen hierzu unterbreitet worden ist. Im Interesse der langfristigen Wirtschaftsentwicklung sollten die Beteiligten bald in Verhandlungen über eine Anpassung des Solidarpaktes eintreten.

Joachim Ragnitz (Seite 288)

Investitionsförderung in Ostdeutschland: Ein Reformvorschlag

– Kurzfassung –

In den vergangenen Wochen ist eine Diskussion um eine effiziente Ausgestaltung der Investitionsförderung für die neuen Ländern entbrannt. Dabei stand insbesondere die Frage im Vordergrund, ob die Investitionszulage über das Jahr 2006 hinaus verlängert werden solle. Tatsächlich weist die Zulage aus Sicht der Wissenschaft eine Reihe von Nachteilen (wie Mitnahmeeffekte, Förderung von Fehlinvestitionen, keine Berücksichtigung von Beschäftigungseffekten in der Förderung) auf, die für eine Reform sprechen. Die vom IWH präferierte Lösung besteht darin, das Mittelvolumen der Zulage in die GA-Investitionsförderung zu übertragen. Dies würde es erlauben, die Bedeutung von Investitionsprojekten für die regio-

nale Entwicklung wie auch deren Zukunftschancen bei der Entscheidung über die Fördermittelvergabe stärker zu berücksichtigen als bisher. Um die Länder zu einem Verzicht auf die Investitionszulage zu bewegen, wird hier eine Kompensationslösung vorgeschlagen, indem der Bund die ihm bei Abschaffung der Zulage zusätzlich zufließenden Mittel dazu nutzen sollte, die ostdeutschen Länder für ihre Mehrausgaben finanziell zu entschädigen. Dies könnte beispielsweise durch eine Veränderung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern geschehen.

Joachim Ragnitz (Seite 293)

Ist Mitbestimmung ökonomisch sinnvoll?

– Das Beispiel ostdeutsches Verarbeitendes Gewerbe und Bau –

– Kurzfassung –

In der öffentlichen Diskussion gibt es teilweise sehr kontroverse Argumentationen dazu, wie betriebliche Mitbestimmung durch den Betriebsrat auf personalpolitische und wirtschaftliche Belange in den Betrieben wirkt. Theoriegeleitete Publikationen zu diesem Themenbereich weisen hingegen vorwiegend auf positive Effekte sowohl für die Belegschaft als auch für das Management hin. Aus diesem Grund wird empirisch untersucht, welche Wirkung Betriebsräte auf die Entwicklung der Beschäftigung haben. In Betrieben mit einer günstigen Ertragslage im Status quo

und einem Betriebsrat zeigt sich ein positiver Effekt auf den Beschäftigungsaufbau und auf die zukünftige Ertragslage. Ursprünglich ertragsstarke Betriebe ohne Betriebsrat verschlechtern im Vergleich dazu ihre wirtschaftliche Position. Hingegen haben Betriebe mit einem Betriebsrat gegenüber vergleichbaren Betrieben ohne Betriebsrat bei einer ungünstigen Ertragslage keine beobachtbaren größeren Schwierigkeiten, notwendige Beschäftigungsanpassungen vorzunehmen.

Birgit Schultz (Seite 295)

Konjunktur aktuell: Deutsche Wirtschaft im Sommer 2005 zwischen Hoffen und Bangen

Der Sommer 2005 wartete mit einigen Überraschungen für die Konjunktur auf. Der Ölpreis hielt sich hartnäckig über 60 US-Dollar je Barrel und überschritt nach den Verwüstungen im Süden der USA durch den Hurrikan Katrina in der Spitze erstmalig die 70-Dollar-Marke. In zwei großen Volkswirtschaften, Japan und Deutschland, wurden die Parlamentswahlen wegen des Vertrauensverlusts in die Regierungen vorgezogen. Die Ungewißheit über den Fortgang der wirtschaftlichen Expansion in der Welt ist gestiegen.

Weltwirtschaft am Rand einer Energiekrise

Der Hurrikan hat das Gros der Ölförderanlagen an der Nordküste des Golfs von Mexiko und etwa ein Zehntel der voll ausgelasteten Raffineriekapazitäten der USA vorerst lahmgelegt. Zwar sind im Zuge der Freisetzung von Rohöl- und Benzinreserven die Preise wieder auf ihr Niveau vor der Naturkatastrophe gefallen. Mit etwa 65 Dollar pro Barrel (Brent) liegt der Rohölpreis damit aber immer noch 15% über dem zum Zeitpunkt der IWH-Sommerprognose im Juli beobachteten Stand. Trotzdem waren die Nachrichten von den wichtigsten Verbraucherländern bis zuletzt überwiegend positiv: In den USA hat der private Konsum im Sommer kräftiger als erwartet zugelegt; in Japan nimmt das Kreditvolumen zum ersten Mal in diesem Jahrzehnt wieder zu. China scheint es gelungen zu sein, Preisstabilität mit restriktiven Maßnahmen wieder herzustellen, ohne daß der Wachstumsprozeß spürbar an Schwung verloren hätte. Nur im Euroraum expandiert die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach wie vor schwach.

Alles in allem hat die Weltwirtschaft in den letzten Jahren ein recht hohes Wachstumstempo angeschlagen. Der Ölpreisanstieg war ein Reflex auf die expandierende Nachfrage, und er hat sie zugleich ein Stück weit gebremst. Dabei sind die Kapazitätsreserven der Ölindustrie so stark geschrumpft, daß eine lokale Störung der Produktion wie jetzt im Golf von Mexiko weltweit als Angebotsrestriktion spürbar wird. Allerdings sind die Preise für Ölfutures nicht wesentlich höher als die Spotpreise, welche von der Freigabe von Reserven durch die IEA gedrückt sind. Die Märkte rechnen also damit, daß die Produktionskapazitäten in wenigen Monaten im großen und ganzen wieder verfügbar sind. Davon geht auch die vorliegende Deutschlandpro-

gnose aus: Der Ölpreis (Brent) bleibt im Jahr 2005 bei 65 Dollar und sinkt im nächsten Jahr auf im Schnitt 60 Dollar. Die Weltkonjunktur wird von diesem Preisniveau gedämpft, aber nicht abgewürgt.

Die Abwärts-Risiken der Prognose sind aber recht hoch. Ein neuerlicher Ölpreisanstieg aufgrund einer weiteren Störung von Ölförderung und -verarbeitung könnte ähnlich wie nach den Energiekrisen der 70er Jahre die Weltkonjunktur schwer treffen. Darüber hinaus scheint ausgerechnet der bis jetzt noch so robuste private Konsum in den USA ein Unsicherheitsfaktor: Für die Haushalte steigt wegen der besonderen Knappheit der Raffineriekapazitäten in den USA die Energierechnung besonders stark. Zugleich werden dort die Leitzinsen vermutlich weiter erhöht, und der Immobilienpreisboom könnte auch deshalb bald zu einem Ende kommen. Ein mäßiger Rückgang der Konsumneigung in den USA wäre allerdings positiv zu sehen: nämlich als ein Weg, die vieldiskutierten weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte schrittweise abzubauen.

Konjunktur in Deutschland mit Handikap

In Deutschland wechselt die Konjunktur seit dem Boom im Jahr 2000 häufig zwischen Auf und Ab. Nach dem neuesten Stand der amtlichen Berechnungen befand sich die Wirtschaft in der ersten Jahreshälfte 2003 gar in einer rezessiven Phase. Danach folgte auf vier Quartale mit deutlichen Zuwächsen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität erneut eine Schwächephase, die in den ersten Monaten dieses Jahres vorübergehend unterbrochen wurde. Für die zweite Jahreshälfte tendieren die Indikatoren uneinheitlich. Während das Stimmungsbild diffus ist, sprechen die harten Indikatoren per saldo für eine Fortsetzung der Erholung. Allerdings hat sich das Risiko von Seiten der Weltwirtschaft erhöht, wenngleich die monetären Rahmenbedingungen im ganzen Euroraum unverändert günstig sind.

Die deutsche Konjunktur leidet unter einem Handikap: Der Export stimuliert, das Inland bremst. Anzeichen für das Übergreifen der Auslandsimpulse auf die Binnenkonjunktur mehren sich zwar, sie sind aber zu schwach, um Wachstum und Beschäftigung nachhaltig zu beeinflussen. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte deshalb in diesem Jahr nur

Tabelle:
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose des IWH für Deutschland in den Jahren 2005 und 2006

	2004	2005	2006
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Private Konsumausgaben	0,6	-0,1	0,8
Staatskonsum	-1,6	-0,5	0,6
Anlageinvestitionen	-0,2	-0,6	1,5
Ausrüstungen			
und sonstige Anlagen	2,5	3,9	4,6
Bauten	-2,3	-4,2	-1,1
Inländische Verwendung	0,5	0,1	0,7
Exporte	9,3	5,0	5,3
Importe	7,0	3,5	3,9
Bruttoinlandsprodukt	1,6	0,9	1,5
Nachrichtlich: USA	4,2	3,5	3,1
Euroraum	1,8	1,3	1,8
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Arbeitsvolumen, geleistet	0,8	-0,3	0,2
Tariflöhne je Stunde	1,3	1,2	1,3
Effektivlöhne je Stunde	0,5	0,9	0,9
Lohnstückkosten ^a	-0,5	-0,6	-0,6
Verbraucherpreisindex	1,6	1,9	1,6
	<i>in 1 000 Personen</i>		
Erwerbstätige (Inland) ^b	38 868	38 935	39 185
Arbeitslose ^c	4 381	4 825	4 635
	<i>in %</i>		
Arbeitslosenquote ^d	10,1	11,0	10,6
	<i>in % zum nominalen BIP</i>		
Finanzierungssaldo des Staates ^e	-3,7	-3,6	-3,0

^a Stundenbasis. – ^b Einschließlich der geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. – ^c Nationale Definition. – ^d Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (Inland). – ^e Für 2005 in Abgrenzung des Maastrichter Vertrages 3,5% des BIP.

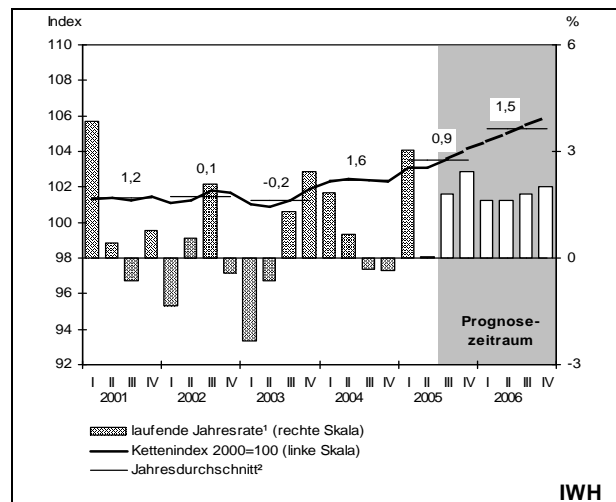
Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Eurostat; Bureau of Economic Analysis; Prognose des IWH (Stand: 13. September 2005).

um 0,9% steigen.¹ Die Beschäftigung nimmt zwar ebenfalls zu, jedoch hauptsächlich im staatlich geförderten Bereich. Erst im kommenden Jahr wird sich die Basis für den konjunkturellen Aufschwung etwas verbreitern. Allerdings hängt dies auch von dem wirtschaftspolitischen Kurs ab, den die neu gewählte Regierung nach der Bundestagswahl einschlagen wird. Welche Reformen fortgeführt, welche abgebrochen und welche neu in Angriff genommen werden, dies dürfte erst im späte-

¹ Rein rechnerisch bedeutet dies eine Abwärtskorrektur von 0,2 Prozentpunkten gegenüber der Sommerprognose des IWH. Sie beruht auf der nun schwächeren Entwicklung des Konsums und der Bauinvestitionen in der ersten Jahreshälfte.

ren Verlauf des Jahres bekannt werden. Deshalb geht die jetzt aktualisierte Prognose des IWH vom Status quo der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für 2006 aus.

Abbildung 1:
Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Ursprungswerte: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

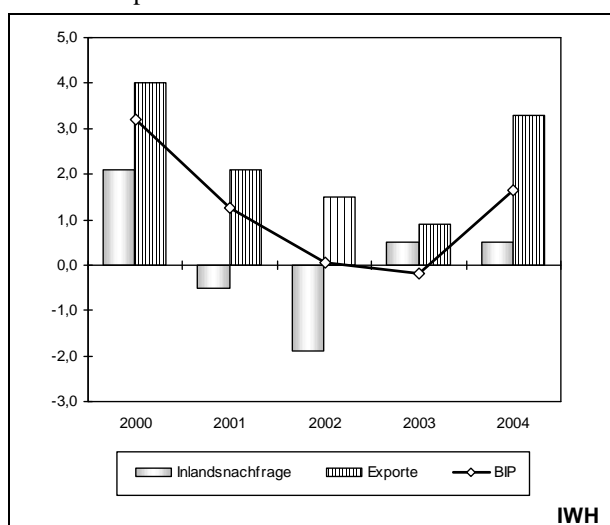
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH; ab 3. Quartal 2005: Prognose des IWH.

Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft vom Export bleibt extrem hoch. Die Warenexporte werden im weiteren Verlauf dieses Jahres wenig verlangsamt zulegen. Die leichte Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Angebote im Euroraum dürften den weltwirtschaftlichen Dämpfer aus den USA in etwa ausgleichen. In Deutschland sinken die Lohnstückkosten weiter. Der kräftige Anstieg der Importe wird sich jedoch wegen der anhaltend schwachen Binnenkonjunktur in Deutschland, dem erneuten Preisanstieg für Rohstoffe und Energieträger auf dem Weltmarkt sowie der Euro-Abwertung nicht fortsetzen. Auch im kommenden Jahr wird die Außenwirtschaft ihren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Leistung erhöhen. Die Expansion der Weltkonjunktur lässt kaum nach. Davon wird die deutsche Exportwirtschaft erneut profitieren, wie auch von der Austragung der Endrunde der Fußballweltmeisterschaft. Die Importe werden im Zuge der langsamen Belebung der Inlandsnachfrage anziehen.

Die Endnachfrage in Deutschland spürt insgesamt noch wenig vom Exportanstieg. Lediglich die Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen lassen auf die Übertragung außenwirtschaft-

licher Impulse schließen. Sie nehmen zu, denn auch die Bedingungen für die innere und äußere Finanzierung von Investitionen sind insgesamt günstig geblieben, die Zinsen am Kapitalmarkt sogar nochmals gesunken. Allerdings hat nicht nur außenwirtschaftlich das Risiko zugenommen. Auch binnenwirtschaftlich ist die Ungewißheit gestiegen. Unklar ist derzeit, welche Reformen nach der vorgezogenen Bundestagswahl auf die Unternehmen zukommen und wie sie deren Investitionskalkül beeinflussen werden. Auch hier wird deshalb der Status quo unterstellt.

Abbildung 2:
Wachstumsbeiträge zum BIP in Deutschland
- in Prozentpunkten -



Quellen: Statistisches Bundesamt; IWH.

Der Abwärtstrend der Bauinvestitionen hat sich wieder verstärkt. Die Vorzieheffekte aus der Kürzung der Eigenheimzulage scheinen weitgehend abgearbeitet zu sein, so daß sich der Wohnungsbau nun wieder auf ein deutlich sinkendes Auftragsvolumen einstellen muß. Im Schnitt besteht das Überangebot an Wohnungen fort, die Mietpreise sind bei deutlich regionalem Gefälle real gesunken und die Einkommenserwartungen der potentiellen Bauherren gedrückt. Auch bei gewerblichen Immobilien sind die Angebotsüberhänge noch groß. Der Rückgang des Wirtschaftsbaus setzt sich fort, wenngleich im nächsten Jahr weniger kräftig. Lediglich im öffentlichen Bau weisen die weiterreichenden Planungen von Bund, Ländern und Gemeinden auf einen Anstieg hin.

Stagnierende Arbeitseinkommen, sinkende Transfereinkommen und schwache Perspektiven am Arbeitsmarkt lassen derzeit wenig Spielraum für die Ausweitung der Konsumausgaben der privaten Haus-

halte. Ihre verfügbaren Einkommen steigen zwar insgesamt dank hoher Gewinnentnahmen der Selbständigen und Erträge auf Vermögen, real geht jedoch der Konsum durch den preisbedingten Kaufkraftentzug zurück. Die kräftige Verteuerung von Energie hat zu einem deutlichen Anstieg des Verbraucherpreisniveaus geführt. Die Inflationsrate lag zuletzt bei 1,9%, wobei die Kerninflation mit rund 1% nach wie vor niedrig ist. Im kommenden Jahr dürften die privaten Konsumausgaben aufgrund der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt und des geringeren Preisanstiegs wieder zunehmen. Dabei ist gemäß Status quo-Annahme keine Mehrwertsteuererhöhung und keine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung unterstellt.

Die wirtschaftliche Erholung ist bislang am Arbeitsmarkt vorbeigegangen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist zwar seit April 2005 gestiegen, die Talsohle für Beschäftigungsverhältnisse mit Sozialversicherungspflicht ist jedoch noch nicht durchschritten. Allerdings hat die Arbeitsmarktpolitik zur Entstehung neuer Erwerbsverhältnisse geführt. Die Förderung insbesondere von Ich-AGs und sogenannter Ein-Euro-Jobs in der vorerst letzten Phase der Arbeitsmarktreformen bedeutet jedoch noch keine Wende am Arbeitsmarkt. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen sinkt damit zwar vorübergehend, letztlich müssen die geförderten Personen den Markttest erst noch bestehen. Außerdem ist unklar, inwieweit durch die zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt werden.

Das Defizit im gesamtstaatlichen Haushalt verringert sich in diesem Jahr geringfügig. Die Einnahmen aus Steuern steigen wieder etwas, die aus Beiträgen für die sozialen Sicherungssysteme sind jedoch im Gefolge des Abbaus der Beschäftigungsverhältnisse mit Sozialversicherungspflicht rückläufig. Auch die Ausgaben erhöhen sich geringfügig, vor allem im Zusammenhang mit den sozialen Sachleistungen. Im kommenden Jahr werden mit der Verstärkung der Binnenkonjunktur und dem unterstellten Status quo in der Finanzpolitik die Einnahmen aus Steuern weiter zulegen und die aus Sozialbeiträgen wieder wachsen. Die Defizitquote wird dann bei 3% liegen, nach 3,6% in diesem Jahr.

Arbeitskreis Konjunktur
Udo Ludwig (Udo.Ludwig@iwh-halle.de)

Marian Berneburg, Hans-Ulrich Brautzsch,
Kristina van Deuverden, Ruth Grunert,
Axel Lindner, Brigitte Loose

Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht*

Zur Absicherung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Ländern wurde im Jahre 2001 zwischen Bund und Ländern der Solidarpakt II vereinbart. Dieser sieht für den Zeitraum 2005-2019 degressiv ausgestaltete Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) vor, wobei explizit festgelegt wurde, daß diese Gelder zur „Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ verwendet werden müssen (§ 11 Finanzausgleichsgesetz (FAG)). Zur Überprüfung der korrekten Mittelverwendung wurde eine jährliche Berichtspflicht der Länder im Finanzplanungsrat eingeführt, Sanktionen bei zweckwidrigem Verhalten sieht das Gesetz indes nicht vor.

Der Solidarpakt II gilt allerdings erst ab dem Jahre 2005; für die Jahre zuvor galten weniger strenge Verwendungsaufgaben, nach denen die Mittelverwendung allgemein auf den „Abbau teilungsbedingter Sonderlasten“ sowie den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft beschränkt war (Art. 1 Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG). Dies erlaubte den Ländern, Solidarpakt-Mittel auch für andere als infrastrukturbedingte Sonderlasten einzusetzen, soweit diese nur als teilungsbedingt angesehen werden konnten. Wegen der unklaren Rechtsbestimmungen kam es allerdings immer wieder zu Differenzen zwischen Bund und Ländern, welche Ausgaben als teilungsbedingt anzusehen wären. Insbesondere die Einbeziehung der in den vergangenen Jahren stark angestiegenen Leistungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)² und die Beiträge zur Finanzierung der kommunalen Altschulden galt dabei als strittig,

da nach Auffassung des Bundes diese Leistungen ähnlichen Belastungen (Pensionslasten, kommunale Schulden) westdeutscher Länder vergleichbar seien. Unabhängig von der Berücksichtigung dieser Zahlungsverpflichtungen konnte in den vergangenen Jahren aber auch nur der Freistaat Sachsen eine den Vorgaben des SFG entsprechende Mittelverwendung nachweisen. Alle übrigen Länder haben einen mehr oder minder großen Teil der Zuweisungen aus dem Solidarpakt zur Deckung laufender Ausgaben verwendet. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil damit die Intention des Solidarpaktes – durch eine „aufbaugerechte“ Verwendung der Mittel die Voraussetzungen für eine Steigerung der Wachstumsdynamik in den neuen Ländern zu legen – verfehlt wird. Auch aus gesamtstaatlichem Interesse ist daher eine stärker auf investive Ausgaben gerichtete Verwendung der Solidarpakt-Mittel erforderlich.

Verwendung der Solidarpakt-Mittel im Jahr 2004: Verbesserungen, aber keine Zielerfüllung

Auch im Berichtsjahr 2004 – für das die ostdeutschen Länder im September 2005 die Verwendung der Mittel aus dem Solidarpakt darlegen müssen – hat nach den Berechnungen des IWH wie in den Vorjahren nur der Freistaat Sachsen die Vorgaben des SFG erfüllen können, während die übrigen Flächenländer einen beträchtlichen Teil der Gelder zur Finanzierung sonstiger Ausgaben verwendet haben (vgl. Tabelle 1). Besonders eklatant ist dabei der Fall Berlins, wo die Mittel aus dem Solidarpakt vollständig und zusätzlich auch noch ein beträchtlicher Teil der aufgenommenen Kredite für konsumtive Zwecke ausgegeben wurden. Auch Sachsen-Anhalt hat aber rein rechnerisch die erhaltenen SoBEZ ausschließlich für andere als investive Zwecke verausgabt.

Positiv ist zwar zu werten, daß alle Länder eine deutliche Verbesserung ihres SoBEZ-Nachweises gegenüber den Vorjahren erreichen konnten. Wesentlicher Grund hierfür sind gestiegene Einnahmen in der laufenden Rechnung (Steuern und laufende Zuweisungen), die für eine Reduktion des Haushaltsdefizits genutzt wurden.

Die Darstellung der Tabelle 1 folgt zwar prinzipiell dem Rechenschema, das zwischen Bund und

* Mit diesem Beitrag setzt das IWH seine Berichterstattung über die Verwendung der Solidarpakt-Mittel fort. Zu früheren Berichtsjahren vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/2003, S. 473-478. – RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2004, S. 411-416. – RAGNITZ, J.: Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag, IWH-Diskussionspapiere 194/2004.

² Hierbei handelt es sich um Zahlungen für Sonderrentensysteme der DDR, für die die ostdeutschen Länder teilweise aufkommen müssen.

Tabelle 1:

Verwendung der SoBEZ im Jahre 2004 (Länder und Gemeinden, konsolidiert)

- Euro je Einwohner -

	Branden- burg	Sachsen- Anhalt	Mecklenburg- Vorpommern	Thüringen	Sachsen	Berlin
(1) Empfangene SoBEZ	581	662	645	638	639	591
(2) Investitionsausgaben	826	875	842	835	1 119	321
(3) Zuweisungen für Investitionen	336	413	326	266	565	146
(4) eigenfinanzierte Investitionen (=2./3)	490	462	516	570	554	175
(5) anteiliger Finanzierungssaldo	261	515	313	435	-6	746
(6) aus SOBEZ finanz. Investitionen (=4./5)	229	-53	203	135	560	-571
in % der SoBEZ	39,4	-8,0	31,5	21,1	87,6	-96,6
(7) Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (17,5% der SoBEZ)	116	132	129	128	128	112
(8) Insgesamt (5+6)	345	79	332	263	687	-452
in % der SoBEZ	59,4	12,0	51,5	41,1	107,6	-76,6
<i>Nachrichtlich: 2003</i>	36,7	6,2	28,3	36,2	106,3	-145,4

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

ostdeutschen Ländern zum Nachweis der Mittelverwendung aus dem Solidarpakt vereinbart wurde, weicht aber in zwei entscheidenden Punkten hiervon ab:

- Zahlungsströme, die vom sachlichen Grund her dem Berichtsjahr zuzuordnen sind, aber erst im Folgejahr verbucht werden, bleiben hier unberücksichtigt, weil statistische Angaben in allgemein zugänglichen Quellen nicht vorhanden sind. Die ersatzweise vom Bund vorgeschlagene Vorgehensweise, das 1. Quartal des Folgejahres vollständig zum jeweiligen Berichtsjahr zu zählen, stellt keine befriedigende Lösung dar, weil es dabei im Zweifel zu einer Vermengung von Ausgaben unterschiedlicher Jahre kommt. Außerdem sind bei Betrachtung mehrerer Perioden Doppelzählungen nicht auszuschließen.
- Bund und Länder haben sich darauf verständigt, an Stelle des hier verwendeten Finanzierungssaldos die Nettokreditaufnahme zu verwenden, weil diese auch Grundlage der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme ist. Tatsächlich aber entspricht der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen (bereinigten) Ausgaben und (bereinigten) Einnahmen eher als die durch buchhalterische Maßnahmen beeinflus-

bare Nettokreditaufnahme der Philosophie des SFG, die Mittelverwendung in einem einzelnen Jahr aufzuzeigen.

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit belegen, führen die unterschiedlichen Verfahrensweisen im Einzelfall zwar zu abweichenden Rechenergebnissen über die Verwendung der SoBEZ. Die grundsätzliche Aussage – das nur Sachsen die Mittel weitgehend zielgerecht verwendet – bleibt indes hiervon unberührt.

Daß die Länder in den vergangenen Jahren dennoch zu einem für sie deutlich günstigeren Verwendungsnachweis als das IWH gekommen sind, ist vor allem auf eine weite Interpretation des Begriffs der teilungsbedingten Sonderlasten zurückzuführen. Mit Blick auf das eigentliche Ziel des Solidarpaktes – nämlich aufzuzeigen, inwieweit die bereitgestellten Mittel tatsächlich dem Aufbau Ost zugute gekommen sind – sollte dieser Vorgehensweise jedoch nicht gefolgt werden.

Nur langsamer Abbau der Infrastrukturücke

Auch wenn die Mittel aus dem Solidarpakt im vergangenen Jahr ganz offenkundig nicht überall zielkonform eingesetzt wurden, haben die ostdeutschen Länder weiterhin deutlich mehr investiert als die fi-

Tabelle 2:

Überproportionale Investitionen in den ostdeutschen Flächenländern (Länder und Gemeinden, konsolidiert)
- Euro je Einwohner -

	Brandenburg	Sachsen-Anhalt	Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen	Sachsen	Durchschnitt der Länder
eigenfinanzierte Investitionen	490	462	516	570	554	522
überproportionale eigenfinanzierte Investitionen	198	169	224	277	261	230
in % der SoBEZ	34,0	25,6	34,7	43,4	40,8	36,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

nanzschwachen westdeutschen Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein), die gemeinhin als Vergleichsmaßstab herangezogen werden (vgl. Tabelle 2). Je Einwohner gerechnet, haben die ostdeutschen Flächenländer und ihre Gemeinden zusammengekommen 522 Euro für Investitionen (nach Abzug von zweckgebundenen Investitionszuweisungen) ausgegeben, die westdeutschen Vergleichsländer hingegen nur 293 Euro je Einwohner, so daß sich „überproportionale“ eigenfinanzierte Investitionen in Höhe von 230 Euro je Einwohner errechnen. Es ist zwar schwer vorstellbar, daß das überdurchschnittlich hohe Investitionsniveau auch ohne die Mittel aus dem Solidarpakt zu verwirklichen gewesen wäre. Dennoch beträgt der Anteil der überproportionalen eigenfinanzierten Investitionen an den empfangenen SoBEZ im Schnitt nur 36%.³

Nur ein Teil dieser überproportionalen eigenfinanzierten Investitionen dient allerdings auch der Verbesserung der Infrastrukturausstattung der ostdeutschen Länder, denn Bund und Länder haben sich darauf verständigt, auch andere nach der Haushaltssystematik als investiv klassifizierte Ausgaben als solidarpakt-relevant anzusehen. Dies bedeutet, daß auch Investitionszuschüsse an Unternehmen aus Mitteln des Solidarpaktes finanziert werden können, auch wenn diese bestenfalls in einem weiten Sinne als durch den infrastrukturellen Nachholbedarf verursacht angesehen werden können, nämlich wenn man unterstellt, daß die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung allein dem Nachteilsaus-

gleich dient. Diese Zuweisungen betragen je Einwohner gerechnet rund das Dreifache des Vergleichswertes der finanzschwachen westdeutschen Länder und sind damit ein nicht zu vernachlässigender Grund für die überdurchschnittlich hohen Investitionsausgaben der ostdeutschen Länder. Insofern ist die von Bund und ostdeutschen Ländern gewählte Betrachtungsweise nicht ganz unproblematisch, da damit die Erfolge beim Abbau der Infrastrukturlücke überzeichnet werden.

Trotz überdurchschnittlich hoher Investitionen ist der Abbau der Infrastrukturlücke denn auch seit Vereinbarung des Solidarpaktes langsamer vorangekommen als ursprünglich erwartet. Das DIW Berlin ermittelte jüngst den noch bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf der ostdeutschen Länder und Gemeinden auf 5 851 Euro je Einwohner im Jahre 2004.⁴ Zwar läßt sich einwenden, daß der vom DIW angewandte Zielwert „gleiche Infrastrukturausstattung je Einwohner wie in den finanzschwachen westdeutschen Ländern“ nur unzureichend geeignet ist, die tatsächlich notwendigen Infrastrukturinvestitionen zu ermitteln, gleichwohl stellen die Schätzungen des DIW einen Maßstab dar, der zumindest ungefähre Anhaltspunkte für die Größenordnungen der künftig notwendigen Investitionen gibt.

Bei den derzeitigen Einwohnerzahlen entspräche die vom DIW ermittelte Infrastrukturlücke einem Investitionsbedarf von 79,4 Mrd. Euro (in heutigen Preisen).⁵ Dem stehen für den Zeitraum

³ Als Nachweis einer zweckentsprechenden Verwendung der SoBEZ eignet sich das in Tabelle 2 verwendete Rechenschema nicht, weil dabei die Tatsache, daß die Kreditaufnahme nur zur Finanzierung investiver Ausgaben herangezogen werden darf, nicht berücksichtigt wird. Vgl. dazu RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, a. a. O.

⁴ Vgl. VESPER, D.: Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, DIW-Wochenbericht Nr. 25/2005.

⁵ Bereits heute ist absehbar, daß die Einwohnerzahlen in den neuen Ländern in den nächsten 15 Jahren um ungefähr 10% zurückgehen werden. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß damit auch der Infrastrukturbedarf

Tabelle 3:

Zweckentsprechende Verwendung^a der Mittel aus dem Solidarpakt II in den ostdeutschen Flächenländern in den Jahren 2004-2008 – Planzahlen (nur Landesebene)

- in % der SoBEZ -

	2004	2005	2006	2007	2008
Brandenburg	26,8	28,9	34,9	27,2	24,2
Sachsen-Anhalt	14,7	18,4	20,4	21,5	28,2
Mecklenburg-Vorpommern	37,5	24,5	38,3	45,7	51,7
Thüringen	26,1	27,6	40,2	53,8	64,0
Sachsen	93,7	65,8	76,2	78,9	85,0
Durchschnitt der Länder	47,3	37,9	46,8	49,9	55,2
<i>Nachrichtlich:</i> überproportionale Investitionen gegenüber den FSFW ^b in Euro je Einwohner ^c	321	243	237	260	306

^a Verwendung der SoBEZ für eigene Investitionen und den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft unter Verwendung des Finanzierungssaldos; globale Minderausgaben als defiziterhöhend interpretiert. – ^b FSFW = finanzschwache Flächenländer in Westdeutschland. – ^c Einwohnerzahlen ab 2005 nach der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5.

Quellen: Finanzpläne 2004-2008 (Mecklenburg-Vorpommern: 2005-2009; Schleswig-Holstein 2003-2007) der Flächenländer, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

2005-2019 Solidarpakt-Mittel in Höhe von insgesamt 105 Mrd. Euro gegenüber. Geht man von einer Preissteigerungsrate von 1,5% jährlich aus und berücksichtigt man, daß ein Teil der Zuweisungen für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft verwendet werden muß⁶, so reichen die zur Verfügung gestellten Solidarpakt-Mittel bei vollständig zweckentsprechender Verwendung somit gerade aus, die vom DIW ermittelte Infrastrukturücke zu schließen. Die tatsächlichen Infrastrukturinvestitionen müssen aber natürlich höher sein, da bis zum Jahre 2019 auch die Infrastruktur in den westdeutschen Ländern weiter ausgebaut werden wird; dies bedeutet, daß die ostdeutschen Länder über die SoBEZ hinaus auch eigene Mittel für Infrastrukturzwecke einsetzen müssen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Finanzplanungen⁷ der ostdeutschen Länder, so muß bezweifelt werden, daß dieses Ziel erreicht werden kann (vgl. Tabelle 3). Auch wenn in diese Berech-

nung mangels aussagefähiger Finanzpläne lediglich die Länderhaushalte einbezogen sind – also die selbst finanzierten Investitionen der Gemeinden ausgeklammert bleiben –, muß konstatiert werden, daß offenbar kein Land es als möglich ansieht, bis zum Jahre 2008 die Mittel aus dem Solidarpakt II vollständig SFG-konform zu verwenden. Daß dieses Ziel höchst ambitioniert wäre und zur Vermeidung von Friktionen auch nur ganz allmählich angestrebt werden kann, ist zwar unbestritten, dennoch zeigen die Finanzpläne, daß die notwendige Umschichtung von konsumtiven zu investiven Ausgaben auf absehbare Zeit nicht erreicht werden wird. Damit verzögert sich aber nicht nur der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur, sondern auch die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Länder wird zunehmend eingeschränkt, weil zeitgleich die Zinsbelastung aus auflaufender Verschuldung weiter ansteigen wird.

Zwar werden die ostdeutschen Länder auch in den kommenden Jahren weiterhin überproportionale Investitionen gegenüber den finanzschwachen Westflächenländern tätigen (vgl. Tabelle 3, letzte Zeile), gleichwohl dürfte der Abbau der Infrastrukturücke auch in den kommenden Jahren nur langsam vorankommen. Gerade wegen der Degressivität der Zuweisungen im Solidarpakt II – ab dem Jahr 2009 sinken die Bundesleistungen um ungefähr 0,8 Mrd. Euro jährlich – ist es aber erforderlich, notwendige Infrastrukturinvestitionen möglichst

in gleicher Höhe sinkt, weil die Anpassung von Infrastrukturen an verringerte Nutzerzahlen finanziert werden muß.

⁶ Hierfür werden vom Bund gegenwärtig 17,5% der SoBEZ veranschlagt. Unterstellt man diesen Satz auch für die kommenden Jahre, so belaufen sich die für investive Zwecke zur Verfügung stehenden SoBEZ auf 87 Mrd. Euro im Zeitraum 2005-2019.

⁷ Zu berücksichtigen ist, daß die Finanzplanung kein verbindliches Planungsinstrument darstellt, sondern auch dem Ziel dient, finanzpolitische Handlungsbedarfe aufzuzeigen. Für die Zwecke dieser Arbeit reicht dies aber durchaus aus.

frühzeitig zu tätigen, denn mit knapper werdendem Volumen der verfügbaren Mittel wird es immer schwerer, die Infrastrukturlücke zu schließen. Dies aber wäre mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung und auch mit Blick auf die Notwendigkeit der Flankierung des demographischen Wandels fatal.

Politischer Wille für Reform des Solidarpaktes II nicht zu erkennen

Die mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit der meisten ostdeutschen Länder, die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Solidarpakt zweckgerichtet einzusetzen, ist keineswegs ein neues Phänomen. Auch in der Vergangenheit ist ein Großteil der Mittel für konsumtive Zwecke verausgabt worden.⁸ Der Bund hat es aber offenbar aufgegeben, gegen die fortgesetzten Verstöße ostdeutscher Länder gegen das SFG vorgehen zu wollen. Jedenfalls wurde trotz verbaler Kritik am Verhalten der Länder keiner der verschiedenen Vorschläge aufgegriffen, die in den letzten Jahren zur Reform des Solidarpaktes II unterbreitet worden sind. Hierzu gehörten unter anderem:

- der Vorschlag, die Auszahlung der Korb-2-Gelder (51 Mrd. Euro für die Laufzeit des Solidarpaktes II) an die zweckgerichtete Verwendung der SoBEZ zu binden;⁹
- der Vorschlag, die Mittel aus dem Solidarpakt für wachstumsfördernde Maßnahmen zu verwenden („aufbaugerechte Verwendung“), also zum Beispiel auch für FuE-Hilfen, aber nicht mehr für Investitionen in die konsumtive Infrastruktur;¹⁰
- der Vorschlag, die SoBEZ auch zur Haushaltssanierung einsetzen zu können, sofern die Län-

der stringente Programme zur Haushaltssanierung erlassen.¹¹

- der Vorschlag, den Ländern eine langfristige Planung des Einsatzes der Solidarpakt-Mittel abzuverlangen und bei Verstößen Sanktionen vorzunehmen;¹²
- der Vorschlag, die aufgelaufenen Schulden der Länder wenigstens teilweise in die Bundesschuld zu überführen, um auf diese Weise die Belastung mit Zinszahlungen zu verringern und damit zusätzliche Mittel für Investitionen verfügbar zu machen.¹³

Nach wie vor besteht die Möglichkeit, durch Neuverhandlung des Solidarpaktes II eine zweckgerichtete Verwendung der SoBEZ zu erreichen. Ob der politische Willen hierzu besteht, muß aber bezweifelt werden: Die ostdeutschen Länder befinden sich zumindest kurzfristig in einer komfortablen Position, weil sie mit Ausnahme der erwähnten Rechenschaftspflichten weitgehend freie Hand bei der Verwendung der Mittel aus dem Solidarpakt II haben. Der Bund wiederum fürchtet offenbar eine Neuverhandlung des gesamten Länderfinanzausgleichs mit für ihn unabwägbaren finanziellen Folgen. Die Leidtragende sind die Bürger in den neuen Ländern, denen auf diese Weise ein Gutteil ihrer langfristigen Zukunftschancen geraubt wird.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

⁸ Vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, a. a. O. – RAGNITZ, J.: Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, a. a. O.

⁹ Vgl. SEITZ, H.: Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Soli II und zur Verstärkung der gesetzeskonformen Verwendung der Soli-Mittel, Diskussionspapier, http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/korb2_SoBEZ03.pdf
SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 2004/2005, Tz. 648 f.

¹⁰ Vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich, a. a. O.

¹¹ Vgl. RAGNITZ, J.: Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag. IWH-Diskussionspapiere 194/2004. – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 2004/2005, Tz. 647.

¹² Vgl. HETTLICH, P.: Informationen und Position: Solidarpakt I und II, Aufbau Ost 4/04, Mai 2004.

¹³ Vgl. BULLERJAHN, J.: Sachsen-Anhalt 2020, Einsichten und Perspektiven, in: SPD-Landesverband Sachsen-Anhalt (Hrsg.), Beiträge zur Zukunftsdiskussion in Sachsen-Anhalt Band 1. Halle 2004 – IG METALL: Grundsätze und Vorschläge für ein Zukunftsprogramm Ost. Diskussionspapier. Berlin 2005.

Investitionsförderung in Ostdeutschland: Ein Reformvorschlag*

Investitionen in den neuen Ländern können bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen mit bis zu 50% der Investitionssumme staatlich gefördert werden, wobei unterschiedliche Förderinstrumente (Investitionszulagen und Investitionszuschüsse) zum Einsatz kommen. Weitgehend unstrittig ist, daß zur weiteren Flankierung des Aufbau Ost auch künftig noch Maßnahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung notwendig sind, strittig ist hingegen, welche Instrumente dafür eingesetzt werden sollen. Im Mittelpunkt der Diskussion steht dabei die steuerliche Förderung über die Investitionszulage, die nach derzeitigem Rechtsstand bis zum Jahresende 2006 befristet ist. Inzwischen mehren sich aber die Stimmen, die eine weitere Verlängerung der Investitionszulagenregelungen fordern.¹⁴ Dies ist Anlaß, noch einmal den bisherigen Diskussionsstand in der Wissenschaft darzustellen und einen Vorschlag zur Reform der Investitionsförderung in Ostdeutschland zu unterbreiten.

Für die Zulage spricht vor allem ihre einfache Handhabbarkeit, denn sie wird von den Finanzämtern bei der Festsetzung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ermittelt und mit der Steuerschuld verrechnet. Insoweit ist die bürokratische Belastung der Unternehmen wie auch der Verwaltungen äußerst gering. Darüber hinaus ist aus Sicht potentieller Investoren auch die Rechtssicherheit – auf die Förderung besteht bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen ein Rechtsanspruch – ein Vorteil, gewährleistet dies doch Planungs- und Kalkulationssicherheit. Die Befürworter einer Verlängerung führen darüber hinaus aber auch Argumente wie eine vermeintlich hohe Wirksamkeit und eine breite Streuung des Empfängerkreises an. Allerdings sind gerade diese beiden Argumente in der Wissenschaft¹⁵ höchst umstritten, denn bei breit

angelegten Förderinstrumenten ist eine wissenschaftlichen Kriterien genügende Wirkungsanalyse auf einzelbetrieblicher Ebene gar nicht möglich, weil keine adäquate Kontrollgruppe gebildet werden kann. Dementsprechend läßt sich der reine Fördereffekt nicht identifizieren. Schätzungen mit Hilfe gesamtwirtschaftlicher ökonomischer Modelle¹⁶ wiederum weisen den Nachteil auf, daß aufgrund der Datenlage nur Wirkungszusammenhänge für andere Regionen (zumeist: westdeutsche Förderregionen) ermittelt werden können, die nicht unbedingt auf die neuen Länder übertragbar sind. Darüber hinaus weist die Investitionszulage in ihrer heutigen Form drei weitere Nachteile auf:

- Zum ersten läßt die Tatsache, daß auf die Förderung ein Rechtsanspruch besteht, auf hohe Mitnahmeeffekte schließen. Es wird bei der Fördermittelvergabe eben nicht geprüft, ob das Vorhaben nicht auch ohne Förderung zustande gekommen wäre. Soweit dies der Fall ist, ist die Förderung schlichtweg überflüssig. Nach einer Umfrage des DIW Berlin betrifft dies rund ein Viertel aller geförderten Unternehmen. Von den Unternehmen, die nur die Zulage in Anspruch genommen haben, geben sogar mehr als 50% an, daß die Förderung keinen grundlegenden Einfluß auf die Investitionstätigkeit gehabt hätte.¹⁷
- Zum zweiten führt die fehlende Einzelfallprüfung dazu, daß grundsätzlich auch solche Investitionen gefördert werden, die nur geringen Markterfolg erwarten lassen und sich daher früher oder später als Fehlinvestitionen erweisen. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist nicht gering, da die mit der Förderung verbundene Risikoteilung zwischen öffentlicher Hand und Investor zur Wahl riskanterer Investitionsprojekte führen kann. Die Tatsache, daß sowohl Kapi-

* Aktualisierte Fassung der Presseerklärung 32/2005 des IWH vom 15.8.2005.

¹⁴ Vgl. z. B. Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 1.8.2005, Pauschale Kritik an der Ostförderung hilft nicht weiter; Pressemitteilung des BMVBW vom 9.8.2005, Basisförderung für die neuen Länder auch nach 2006. Im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 wurde die Verlängerung der Zulage dann auch ein Streitpunkt zwischen den verschiedenen Parteien.

¹⁵ Vgl. hierzu genauer DIW; IAB; IfW; IWH; ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute

über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 7/2003. Halle 2003, Kapitel 6.

¹⁶ Vgl. SCHALK, H.-J.: Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern nach 2004 unter besonderer Berücksichtigung des Förderinstruments der Investitionszulage. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (unveröffentlicht). Münster 2003.

¹⁷ Vgl. DIW; IAB; IfW; IWH; ZEW, a. a. O., Tabelle 6.13 und 6.16.

talproduktivität als auch Kapitalrendite im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe deutlich unter westdeutschen Vergleichswerten liegen, läßt sich jedenfalls als Zeichen dafür interpretieren, daß viele Investitionen den Markttest wohl nicht bestehen würden. Nach jüngsten Forschungsergebnissen des IAB sind die offensichtlichen Fehlinvestitionen – Betriebe, die nach der Förderung wieder vom Markt verschwunden sind – selbst bei der GA-Förderung beachtlich hoch.¹⁸

- Zum dritten muß man es als Nachteil ansehen, daß die ausschließlich am Sachkapitaleinsatz orientierte Förderung unter Umständen nur in geringem Maße zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze beiträgt, weil sie kapitalintensive Produktionen in besonderem Maße begünstigt. Auch wenn im Vergleich zu Westdeutschland eine derartige Verzerrung der Produktionsstruktur nur in einzelnen Branchen nachweisbar ist, dürften aufgrund der einseitigen Förderung des Kapitaleinsatzes weniger Arbeitsplätze entstanden sein, als es bei unverzerrten Faktorpreisen der Fall gewesen wäre.

Wegen dieser Nachteile plädiert das IWH seit langem dafür, die Investitionszulage für die neuen Länder als eigenständiges Förderinstrument abzuschaffen und die dafür verausgabten Mittel in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Förderung) zu integrieren. Auch bei diesem Förderinstrument werden zwar Investitionen subventioniert, jedoch anders als bei der Zulage im Wege von Einzelfallentscheidungen. Es ist daher möglich, besonders struktur- oder arbeitsmarktrelevante Investitionsvorhaben zielgenauer zu unterstützen und Mitnahmeeffekte sowie die Förderung von Fehlinvestitionen auf Basis einer genaueren Prüfung der jeweiligen Vorhaben zu verringern. Die GA-Förderung erlaubt daher weitaus stärker als die Investitionszulage in ihrer heutigen Konzeption eine Konzentration der Förderpolitik, wie sie u. a. auch die Bundesregierung anstrebt. Zu erwarten ist, daß damit die Förderung effizienter gestaltet werden kann – und vor diesem Hintergrund relativieren sich die mit der GA-För-

derung verbundenen Nachteile wie zum Beispiel der höhere bürokratische Aufwand bei Unternehmen und öffentlicher Verwaltung. Hinzu kommt, daß steuerliche Förderinstrumente – wie es die Investitionszulage ist – allgemein gegenüber direkten Finanzhilfen als unterlegen angesehen werden, weil sie zur Intransparenz des Fördersystems beitragen und häufig unerwünschte Verteilungswirkungen haben. Auch dies spricht dafür, die Förderung zu reorganisieren.

Daß vor allem die ostdeutschen Länder trotz dieser offenkundigen Nachteile für eine erneute Verlängerung der Investitionszulage plädieren, hat wohl primär damit zu tun, daß sie als Steuerermäßigung den Verteilungsmechanismen des Steuer- und Finanzausgleichssystems unterliegt. Von einem ostdeutschen Bundesland ausgezahlte Investitionszulagen in Höhe von 100 Euro führen daher für dieses Land lediglich zu einer fiskalischen Belastung von 3 Euro. Noch geringer (nämlich nur 1,50 Euro je 100 Euro Zulage) sind die vom begünstigten Land zu tragenden Kosten, wenn die Förderung von einem in Westdeutschland ansässigen Unternehmen in Anspruch genommen wird. Die Investitionszulage belastet daher vor allem den Bund und die finanzstarken westdeutschen Länder. GA-Investitionszuschüsse hingegen sind von den ostdeutschen Ländern unter Berücksichtigung der von der EU geleisteten Hilfen zu einem Viertel aus eigenen Mitteln zu zahlen.¹⁹

Angesichts dieser Interessenlage der Länder müssen Reformvorschläge, wenn sie eine Chance auf Realisierung haben sollen, die Auswirkungen auf die finanzpolitische Situation von Bund und Ländern berücksichtigen. Geht man in einem ersten Schritt von einer ersatzlosen Streichung der Investitionszulage aus, so würde allein dies die finanzielle Situation der ostdeutschen Länder und Gemeinden verbessern – legt man die Zahlenangaben für das Jahr 2003 zugrunde, so hätten sich bei einer Abschaffung der Zulage die Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer zusammengekommen nach Länderfinanzausgleich um immerhin 137 Mio. Euro erhöht. Der Bund wiederum hätte zusätzliche Einnahmen (einschließlich verringerter Fehlbe-

¹⁸ Vgl. KOLLER, M.: Wie erfolgreich sind Subventionen? – Investitionsförderung auf dem Prüfstand. IAB-Gutachten Nr. 1/2004. Nürnberg 2004, S. 57 ff.

¹⁹ Vgl. RAGNITZ, J.: Finanzwirtschaftliche Aspekte der Ansiedlungsförderung, veröffentlicht unter: <http://www.iwh-halle.de/d/publik/internet/jrg/2-04.pdf>

trags-BEZ) in Höhe von 1,36 Mrd. Euro erhalten.²⁰ Dies hätte bei unveränderten Finanzierungsanteilen (Landesanteil nach EU-Hilfen 25%) bereits Möglichkeiten eröffnet, die GA-Investitionsförderung um rund 550 Mio. Euro aufzustocken.

Da der Bund in den Verhandlungen zum Solidarpakt II ohnehin zugesagt hat, im sogenannten Korb 2 das Mittelvolumen der Investitionszulage über das Jahr 2004 hinaus abzusichern, besteht zudem die Möglichkeit zu weiteren Kompensationsleistungen des Bundes an die Länder. So könnte der Bund seinen Anteil an den Mehreinnahmen aus der Investitionszulage zumindest teilweise an

die Länder übertragen und sie damit in den Stand versetzen, auch höhere GA-Leistungen zu finanzieren. Auch über eine Neuverteilung der GA-Finanzierungsanteile zwischen Bund und Ländern könnte ein derartiger Effekt erreicht werden. Diese bislang nicht diskutierte Option bietet eine Chance, die Investitionszulagenregelungen doch wie geplant im Jahre 2006 auslaufen lassen zu können und zu effizienteren Fördermöglichkeiten überzugehen.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

Ist Mitbestimmung ökonomisch sinnvoll? – Das Beispiel ostdeutsches Verarbeitendes Gewerbe und Bau –

Betriebliche Mitbestimmung in Deutschland

Als typisches Beispiel für betriebliche Mitbestimmung gilt die Errichtung von Betriebsräten.²¹ Betriebsräte sind in allen Betrieben ab fünf Beschäftigte möglich²², tatsächlich sind jedoch wesentlich weniger Betriebsräte in den Unternehmen vorhanden (vgl. Tabelle 1). So haben in West- und Ostdeutschland jeweils nur 11% der Betriebe Betriebsräte, wobei in den größeren Betrieben eher Betriebsräte zu finden sind. In den kleinen hingegen hat kaum ein Betrieb einen Betriebsrat. Dies spiegelt sich insbesondere auch im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe wider. In den kleinen Betrieben finden sich unterdurchschnittlich oft Betriebsräte, in den großen dagegen häufiger.

Der insgesamt geringe Anteil von Betriebsräten in westdeutschen Betrieben sowie im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe deuten

auf eine Problematik bei der Errichtung von Betriebsräten hin.

Betriebliche Mitbestimmung: Hemmnis oder Vermittler?

In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion gibt es zum Teil kontroverse Argumentationen

Kasten: Gesetzliche Grundlagen

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) regelt die Errichtung, die Größe und Aufgaben von Betriebsräten. Ab mindestens fünf Arbeitnehmern in einem Betrieb werden Betriebsräte gewählt. Die Anzahl der Betriebsratsmitglieder und der Umfang der Aufgabenwahrnehmung (Freistellungen) ist abhängig von der Anzahl der Arbeitnehmer im Betrieb. So gibt es beispielsweise ein Betriebsratsmitglied (keine Freistellung) bei einer Betriebsgröße von 5 bis 20 Beschäftigten oder bei einer Größe von 1 001 bis 1 500 Beschäftigten je Betrieb 15 Betriebsratsmitglieder, von denen mindestens 3 freigestellt sind. Der Betriebsrat wird für jeweils vier Jahre gewählt. Zu den wichtigsten Aufgaben des Betriebsrats zählen die Mitbestimmung in personellen Einzelmaßnahmen wie Einstellungen oder Kündigungen, das Initiativrecht im Bereich Personalplanung oder Arbeitsschutz und die Kontrollfunktion bei Fragen der Gleichbehandlung oder der Einhaltung von Vorschriften.

²⁰ Auf Basis der Steuereinnahmen des Jahres 2003, aber bei Verwendung der institutionellen Regelungen des ab 2005 geltenden Finanzausgleichssystems. Die Mehreinnahmen der westdeutschen Länder beliefen sich danach auf 450 Mio. Euro. Für das Jahr 2007 – also nach Auslaufen der jetzigen Investitionszulagenregelungen – ergäben sich infolge eines deutlich verringerten Fördervolumens niedrigere Beträge.

²¹ Des weiteren gibt es beispielsweise Formen der Mitbestimmung im Montanbereich und beim Aufsichtsrat.

²² Vgl. § 1 Absatz 1 BetrVG.

Tabelle 1:

Anteil der Betriebe mit Betriebsräten nach Betriebsgrößenklassen im Jahr 2003 (gewichtet)

- in % -

	Betriebsgrößenklassen					
	5 bis 50	51 bis 100	101 bis 199	200 bis 500	501 und mehr	Insgesamt (ab 5 Beschäftigte)
Westdeutschland	7	47	68	82	91	11
Ostdeutschland	7	42	68	75	79	11
darunter: Verarbeitendes Gewerbe und Bau	4	43	66	86	95	8

Quellen: IAB-Betriebspanel Welle 2003; Berechnungen des WSI und des IWH.

wie betrieblicher Mitbestimmung durch den Betriebsrat auf personalpolitische und wirtschaftliche Belange in den Betrieben wirkt.²³ Zum einen wird argumentiert, durch die Anhörungsobliegenheit des Betriebsrats bei Entlassungen könne diese schwieriger und somit teurer werden. Dadurch würden notwendige Personalanpassungen – seien es Kündigungen oder auch Einstellungen – unterlassen. Auch die Kosten, die die Tätigkeit eines Betriebsrats selbst verursacht,²⁴ könne den wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens belasten.

Andererseits kann ein Betriebsrat die Rechte der Beschäftigten besser vertreten und Meinungsverschiedenheiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer schlichten.²⁵

Auch kann bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Betriebsrat bei personalpolitischen Lösungen und Fragen der Gestaltung des Arbeitsplatzes konstruktiv mitwirken und die Vermittlung zwischen Arbeitgeber und Belegschaft übernehmen.

Diese Mitwirkungsrechte können zu einer Verbesserung des Betriebsklimas führen und somit zu einer höheren Motivation der Mitarbeiter beitragen. Diese Argumentation findet sich im Exit-Voice-Modell von Hirschman²⁶ wieder. In diesem Modell kann das Management eines Betriebes daran interessiert sein, die Arbeitsbedingungen stärker an den Präferenzen der Beschäftigten auszurichten, um hierdurch die Motivation zu steigern und die Fluktuation zu senken.

Außerdem sind in Betrieben mit einem Betriebsrat die Investitionen in Humankapital höher. Dies wirkt stabilisierend auf die Beschäftigung, da die Kosten bei kurzfristigen Beschäftigungsanpassungen vergleichsweise hoch sind.²⁷

Diese positiven Wirkungen des Betriebsrats zeigen sich nicht zuletzt in wirtschaftlichen Erfolgsindikatoren. In empirischen Studien konnten Produktivitätssteigerungen durch die Errichtung von Betriebsräten nachgewiesen werden.²⁸

Bisher wenig beachtet in der wissenschaftlichen Diskussion wurde allerdings die Frage, ob die betriebliche Mitbestimmung auch einen Effekt auf

²³ Vgl. z. B. LEMINSKY, G.: Eine merkwürdige Stille, in Mitbestimmung 5/2005.

²⁴ Vgl. dazu NIEDENHOFF, H.-U.: Betriebliche Mitbestimmung. Mitentscheiden, aber nicht mitbezahlen, in: Presseinformation aus dem IW Köln vom 6.10.2004.

²⁵ In diesem Zusammenhang ist auch auf das Free-Rider-Problem zwischen Management und Belegschaft hinzuweisen, für dessen Lösung ein Betriebsrat ein geeignetes Instrument sein kann. Bei einem Free-Rider-Problem innerhalb der Belegschaft handelt es sich um ein in der Theorie sog. „Gefangenendilemma“, das lösbar ist, wenn der Verlust aufgrund von Kooperationsverweigerung größer ist als der Vorteil aus sog. Trittbrettfahrerverhalten und der Betriebsrat für eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Belegschaft und Management sorgt. Vgl. dazu auch KREPS, D. M.: Corporate Culture and Economic Theory, in: J. E. Alt, K. A. Shepsle (Hrsg.), Perspectives on Positive Political Economy. Cambridge 1990, S. 90-143.

²⁶ HIRSCHMAN, A. O.: Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge 1970; deutsche Übersetzung: Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten. Tübingen 1974. – FREEMAN, R. B.: Individual Mobility and Union Voice in the Labor Market, in: American Economic Review 1976, S. 361-368.

²⁷ Vgl. RÜRUP, B.; SESSELMEIER, W.: Beschäftigungspolitische Implikationen der Mitbestimmung, in: B. Frick, N. Kluge, W. Streeck (Hrsg.), Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Frankfurt 1999, S. 129 ff.

²⁸ Beispielsweise JIRJAHN, U.: Produktivitätswirkungen betrieblicher Mitbestimmung – Welchen Einfluss haben Betriebsgröße und Tarifbindung?, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. Ergänzungsheft 4/2003, S. 63 ff.

die Beschäftigungsentwicklung hat. Auch hier lassen die postulierten theoretischen Zusammenhänge wie das Collective-Voice-Modell, das Free-Rider-Problem oder die höheren Investitionen in Humankapital einen Effekt vermuten.

Dies soll im folgenden am Beispiel des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes und Baugewerbes analysiert werden.

Es stellt sich die Frage, ob in Betrieben mit einem Betriebsrat die Beschäftigungsentwicklung eine andere ist, als in vergleichbaren Betrieben ohne Betriebsrat. Um diese Frage zu beantworten, sind Daten auf betrieblicher Ebene notwendig, wie sie sich im IAB-Betriebspanel finden.

Daten des IAB-Betriebspanel

Das IAB-Betriebspanel ist eine sich jährlich wiederholende Befragung von Arbeitgebern in Deutschland. Erhoben werden unter anderem Daten zu Beschäftigung, Investitionen, Personalstruktur, Arbeitszeiten, Löhnen und Gehältern und den allgemeinen Merkmalen – wie auch die Angabe über bestehende Betriebs- oder Personalräte – von Betrieben aus allen Branchen. In der hier vorliegenden Analyse wurden die Daten der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes und des Baugewerbes in Ostdeutschland verwendet. Aus dem Panel wurden die Wellen der Jahre 2000 und 2004 ausgewählt. Das Jahr 2000 stellt dabei den Status quo dar, im Jahr 2004 wird die Veränderung der Beschäftigung in den Betrieben mit und ohne Betriebsrat beobachtet. Da Betriebsräte erst ab fünf Arbeitnehmern errichtet werden, sind nur Betriebe mit einer Beschäftigtenzahl von fünf und mehr in der Untersuchung. Für die weitere Untersuchung stehen somit die Daten von 916 Betrieben mit und ohne Betriebsrat zur Verfügung.

Errichtung eines Betriebsrats abhängig von der Branche, Anzahl der Beschäftigten und der Struktur der Betriebe

Im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe haben nur 8% aller Betriebe mit mehr als fünf Beschäftigten überhaupt einen Betriebsrat. Für die weitere methodische Vorgehensweise ist zu klären, ob die Errichtung eines Betriebsrats zufällig ist oder von bestimmten Faktoren abhängt.

Um dazu einen Eindruck zu erhalten, wird eine logistische Regression durchgeführt, mit deren Hilfe Faktoren auf ein qualitatives Merkmal, in diesem Fall das Vorhandensein eines Betriebsrats, geschätzt werden. Die Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten geben dabei die Wirkungsrichtung der Faktoren an (vgl. Tabelle 2). Ob diese Einflüsse signifikant sind, zeigt der p-Wert. Ist dieser kleiner als 0,05, so hat der Faktor mit einer 5-%igen Irrtumswahrscheinlichkeit einen wesentlichen Effekt auf die Errichtung eines Betriebsrats.

Die geschätzten Koeffizienten zeigen einen Effekt der Branchenzugehörigkeit des Betriebes auf das Vorhandensein eines Betriebsrats. So gibt es eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit für einen Betriebsrat in den Branchen Nahrung- und Genußmittelherstellung, in der Chemischen Industrie, im Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden, der Metallerzeugung und -bearbeitung, der Herstellung von Kraftwagen sowie in der Feinmechanik und Optik. Andere Faktoren als die Zugehörigkeit zu bestimmten Branchen wirken hingegen eher negativ auf die Errichtung eines Betriebsrats. So haben Betriebe, die einen ostdeutschen Eigentümer haben, eher keinen Betriebsrat. Das gleiche gilt für Einzelunternehmen. Auch bei Neugründungen nach 1990 gibt es eher (noch) keinen Betriebsrat. Hingegen ist in Betrieben, die nach Tarif zahlen oder eine hohe Beschäftigtenzahl haben, häufiger ein Betriebsrat zu finden. Das Qualifikationsniveau in Betrieben mit Betriebsrat ist außerdem höher als in den anderen Betrieben. Auch in Betrieben mit einer geringeren tatsächlich geleisteten Wochenarbeitszeit ist ein Betriebsrat wahrscheinlicher.

Suche nach „Zwillings-Betrieben“ mit und ohne Betriebsrat

Da das Vorhandensein eines Betriebsrats in den Betrieben kein zufälliges Ereignis ist, sondern im Zusammenhang mit der Branche, der Rechtsform, der Größe und anderen Kriterien steht, können zur Analyse des Einflusses des Betriebsrats nicht einfach die Durchschnitte der Beschäftigungsentwicklungen verglichen werden. Davor hat aus methodischen Gründen eine Aufbereitung (Matching) der Daten zu erfolgen, die auf eine Vergleichbarkeit von Betrieben abzielt, die sich nur durch das Vorhandensein eines Betriebsrats unterscheiden. Das

Tabelle 2:

Kovariate für die Errichtung eines Betriebsrats in Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes und dem Baugewerbe in Ostdeutschland im Jahr 2000 (Binäre Logistische Regression)

Betriebsrat vorhanden	Koeffizient	Standardfehler	Signifikanz (p-wert)
Konstanter Term	17,056	4,197	0,000
Nahrung	1,304	0,577	0,035
Textil	0,829	0,825	0,325
Papier	0,094	1,424	0,953
Holz	1,054	0,761	0,247
Chemie	1,597	0,588	0,008
Kunststoff	1,373	0,640	0,056
Glas	1,803	0,629	0,011
Metall	1,572	0,600	0,012
Metallbau	1,013	0,527	0,058
Maschinenbau	0,662	0,554	0,153
Kraftwagen	1,476	0,618	0,012
Sonstiger Fahrzeugbau	1,038	1,019	0,276
Elektrotechnik	1,070	0,578	0,072
Optik	1,273	0,624	0,040
Möbel	1,132	0,936	0,234
Bauhauptgewerbe	0,636	0,491	0,182
Osteigentum	-0,692	0,237	0,003
Einzelunternehmen	-3,799	1,142	0,000
Neugründung (nach 1990)	-1,137	0,228	0,000
Tarifbindung	0,625	0,281	0,019
Anzahl Beschäftigte	0,015	0,002	0,000
Anteil qualifizierter Beschäftigter*	1,442	0,568	0,011
tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit	-0,052	0,011	0,000

Die Referenzkategorie lautet: 0 (Betriebsrat nicht vorhanden); Referenzbranche ist Bauinstallation; n = 916; Pseudo-R² = 0,499; Betriebe mit fünf und mehr Arbeitnehmern; * mindestens Facharbeiter.

Quellen: IAB-Betriebspanel Welle 2000; Berechnungen des IWH.

dazu verwendete 1:1 Propensity-Score-Matching ist eine Standardmethode aus der Evaluationsforschung.²⁹ Die Faktoren, die speziell auf die Errichtung eines Betriebsrats wirken, sind nach dem Matching zwischen beiden Gruppen nicht mehr signifikant verschieden und wirken bei der Untersuchung der interessierenden Beschäftigungsentwicklung somit nicht mehr verzerrend. Für die Untersuchung wird auf die Merkmale Branche, Eigentumsverhältnisse, Gründungsjahr, Anzahl der Beschäftigten und deren Qualifikation, Anteil der Frauen, Lohnstückkosten, Wochenarbeitszeit, Aus-

zubildende, Tarif und andere Strukturmerkmale der Betriebe gematcht.³⁰ Nach dem Matching stehen 209 Betriebspaare zur Verfügung.³¹

Geringerer Abbau Beschäftigter in Betrieben mit Betriebsrat

Um nähere Informationen über Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung zu erhalten, werden die Betriebe mit und ohne Betriebsrat getrennt untersucht. Neben dem Bestand an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und den Gesamtbeschäf-

²⁹ Weitere Informationen zu diesem Verfahren siehe auch HUIJER, R.; CALIENDO, M.; RADIC, D: Nobody Knows ... How Do Different Evaluation Estimators Perform in a Simulated Labour Market Experiment? Diskussions Papier der J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt 2001.

³⁰ Für das Matching werden Daten aus dem Jahr 2000 verwendet.

³¹ Betriebe, die während der Beobachtungsperiode einen Betriebsrat neu errichtet haben, wurden in der Untersuchung nicht berücksichtigt.

Tabelle 3:

Beschäftigungsentwicklung 2000-2004 für Betriebe mit und ohne Betriebsrat

	Betriebsrat	Mittelwert*	Standardfehler	Signifikanz (p-Wert)
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	ja	0,994	0,022	0,036
	nein	0,924	0,024	
Gesamtzahl Beschäftigte	ja	0,996	0,022	0,176
	nein	0,953	0,023	

* Basiswert Jahr 2000 = 1.

Quellen: IAB-Betriebspanel Welle 2000 und 2004; Berechnungen des IWH.

tigten im Jahr 2000 werden die jeweiligen Angaben aus dem Jahr 2004 herangezogen. Liegt die Beschäftigtenzahl im Jahr 2004 höher, so ergibt sich ein Wert über eins, sinkt sie, ist der Wert kleiner als eins.

Die Mittelwerte in Tabelle 3 geben die durchschnittliche Beschäftigungsentwicklung für die Betriebe mit und ohne Betriebsrat an. So sank die Anzahl der sv-pflichtigen Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat von 2000 bis 2004 um 0,6%, bei Betrieben ohne Betriebsrat allerdings sogar um 7,6%. Die Gesamtbeschäftigung in Betrieben mit Betriebsrat verringerte sich in dieser Zeit um 0,04% und in den anderen Betrieben um 4,7%.

Mit einem t-Test für unabhängige Stichproben kann festgestellt werden, ob sich die beiden Mittelwerte der Beschäftigungsentwicklung signifikant unterscheiden. Der p-Wert zeigt dabei die Irrtumswahrscheinlichkeit an, bis zu der von einem Unterschied zwischen beiden Mittelwerten unter Berücksichtigung der Streuung ausgegangen werden kann. Üblicherweise gilt dies bei p-Werten kleiner als 0,05.

Bei der Entwicklung der sv-pflichtigen Beschäftigten zeigt sich demzufolge ein signifikanter Unterschied der Betriebe mit Betriebsrat zu denen ohne. Allerdings kann dieser nicht mehr festgestellt werden, wenn die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung verglichen wird. In Betrieben mit Betriebsrat ist also zum einen ein geringerer Abbau von Beschäftigten zu beobachten. Auch scheint dies nicht zu Lasten der sv-pflichtigen Beschäftigten zu gehen. In Betrieben ohne Betriebsrat nahm die Beschäftigung deutlich stärker ab als die Gesamtbeschäftigung. Ob dies auf eine teilweise Substitution mit geringfügiger Beschäftigung zurückzuführen ist, kann aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht weiter untersucht werden.

Wirkung betrieblicher Mitbestimmung bei differenzierter Ertragslage des Betriebes

Der nachgewiesene signifikante Unterschied in der Entwicklung sv-pflichtiger Beschäftigter in Betrieben mit und ohne Betriebsrat führt zu der Frage, ob dies für alle untersuchten Betriebe gilt oder ob es hierbei Differenzierungen in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung des Betriebes gibt. Diese können aufgrund unterschiedlicher Aufgaben des Betriebsrats bei einer Expansion³² oder Schrumpfung³³ des Betriebes entstehen. Im folgenden wird daher versucht, die Betriebe nach ihrer Ertragslage zu unterscheiden und zu bewerten.

Dazu wird als Indikator für das Ausgangsjahr 2000 die Ertragslage des Vorjahres aus dem IAB-Panel genutzt.³⁴ Betriebe, die ihre Ertragslage als sehr gut und gut eingeschätzt haben, werden dabei den Betrieben gegenübergestellt, die ihre Ertragslage als befriedigend, ausreichend oder mangelhaft bewertet haben. Für diese beiden Stichproben wird jeweils ein Matching zur Auswahl von Betrieben durchgeführt, die sich nur im Merkmal des Betriebsrats unterscheiden.

Ein Vergleich der Mittelwerte in der Beschäftigungsentwicklung zeigt: Betriebe mit Betriebsrat, die eine sehr gute und gute Ertragslage haben, konnten im Beobachtungszeitraum die sv-pflichtige Beschäftigung um 0,7% steigern (vgl. Tabelle 4). Im Gegensatz dazu sank die Beschäftigung in den anderen Betrieben mit sehr guter und guter Er-

³² Beispielsweise wären hier Mitbestimmungsrechte bei Einstellungen und Personalplanungen zu nennen.

³³ Hierzu zählen auch die Anhörungsrechte bei Kündigungen.

³⁴ Das Merkmal Ertragslage 1999 wird in der Welle 2000 erhoben. Um die Ertragslage 2000 zu erhalten, wäre die Welle 2001 einzubeziehen, was zu starken Fallzahlverlusten führen würde.

Tabelle 4:

Beschäftigungsentwicklung 2000-2004 für Betriebe nach deren Ertragslage im Jahr 1999 mit und ohne Betriebsrat

Ertragslage		Betriebsrat	Mittelwert*	Standardfehler	Signifikanz (p-Wert)
sehr gut und gut (n = 91)	Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte	ja	1,071	0,032	0,019
		nein	0,955	0,037	
	Gesamtzahl Beschäftigte	ja	1,071	0,032	0,027
		nein	0,965	0,035	
befriedigend, ausreichend und mangelhaft (n = 117)	Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte	ja	0,932	0,030	0,294
		nein	0,883	0,036	
	Gesamtzahl Beschäftigte	ja	0,936	0,030	0,546
		nein	0,908	0,035	

* Basiswert Jahr 2000 = 1.

Quellen: IAB-Betriebspanel Wellen 2000 und 2004; Berechnungen des IWH.

tragslage signifikant um 4,5%. Der gleiche Effekt ist auch bei der Gesamtbeschäftigung zu beobachten. Die Existenz eines Betriebsrats fördert demzufolge eher die Einstellung von neuen Beschäftigten. Vergleichbare Betriebe ohne Betriebsrat haben in dieser Zeit Personal abgebaut.

Hingegen ist bei Betrieben mit befriedigender, ausreichender oder mangelhafter Ertragslage, die einen Betriebsrat haben, sowohl die Anzahl der sv-pflichtigen Beschäftigten als auch die Anzahl aller Beschäftigten um etwa 7% gesunken. Bei Betrieben ohne Betriebsrat ist die Gesamtzahl der Beschäftigten um 9,2% und die der sv-pflichtigen Beschäftigten sogar um 11,7% gesunken. Jedoch reicht dies nicht aus, um den ertragsschwächeren Betrieben ohne Betriebsrat eine signifikant schlechtere Beschäftigungsentwicklung zu unterstellen.

Vergleicht man zusätzlich die eingeschätzte Ertragslage des Vorjahres aus der Befragung 2004, so haben die Betriebe mit Betriebsrat, die bereits in der Welle 2000 ihre Ertragslage als gut oder sehr gut eingeschätzten, eine signifikant bessere Ertragslage als die „Zwillings-Betriebe“ ohne Betriebsrat. Bei den anderen Betrieben zeigt dieser Indikator keine signifikanten Unterschiede.

Fazit

Betriebe mit einem Betriebsrat haben gegenüber vergleichbaren Betrieben ohne Betriebsrat bei einer ungünstigen Ertragslage keine beobachtbaren größeren Schwierigkeiten, notwendige Beschäftigungsanpassungen vorzunehmen.

Hingegen hat die Existenz eines Betriebsrats in Betrieben mit einer günstigen Ertragslage im Status quo einen positiven Effekt auf den Beschäftigungsaufbau und auch auf die zukünftige Ertragslage des Betriebes. Ursprünglich ertragsstarke Betriebe ohne Betriebsrat verschlechtern im Vergleich dazu ihre wirtschaftliche Position.

Die konkreten Ursachen dafür dürften nicht zuletzt in den eingeräumten Mitspracherechten der Belegschaft und der vermutlich damit verbundenen höheren Motivation und einem verbesserten Betriebsklima liegen. Dafür spricht auch der empirische Befund: In Ostdeutschland ist die betriebliche Mitbestimmung durch einen geringeren Formalisierungsgrad sowie eine kooperative Mitbestimmungspraxis geprägt.³⁵ Dies ist auch erklärbar durch die Bereitschaft des Arbeitgebers, sich an die gegebenen Rechtsvorschriften zu halten, die damit produktivitäts- und erfolgsfördernd sind.

Inwieweit das hier aufgeführte Beispiel der „Zwillings-Betriebe“ mit und ohne Betriebsrat für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe und dem Baugewerbe auf andere Wirtschaftszweige oder Deutschland übertragbar ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden und bedarf weiterer Forschungsarbeit.

Birgit.Schultz@iwh-halle.de

³⁵ SCHMIDT, R.: Mitbestimmung in Ostdeutschland. Gütersloh 1998, S. 19 ff.

Ostdeutsches Baugewerbe im August 2005: Lage geringfügig verbessert, Aussichten deutlich eingetrübt

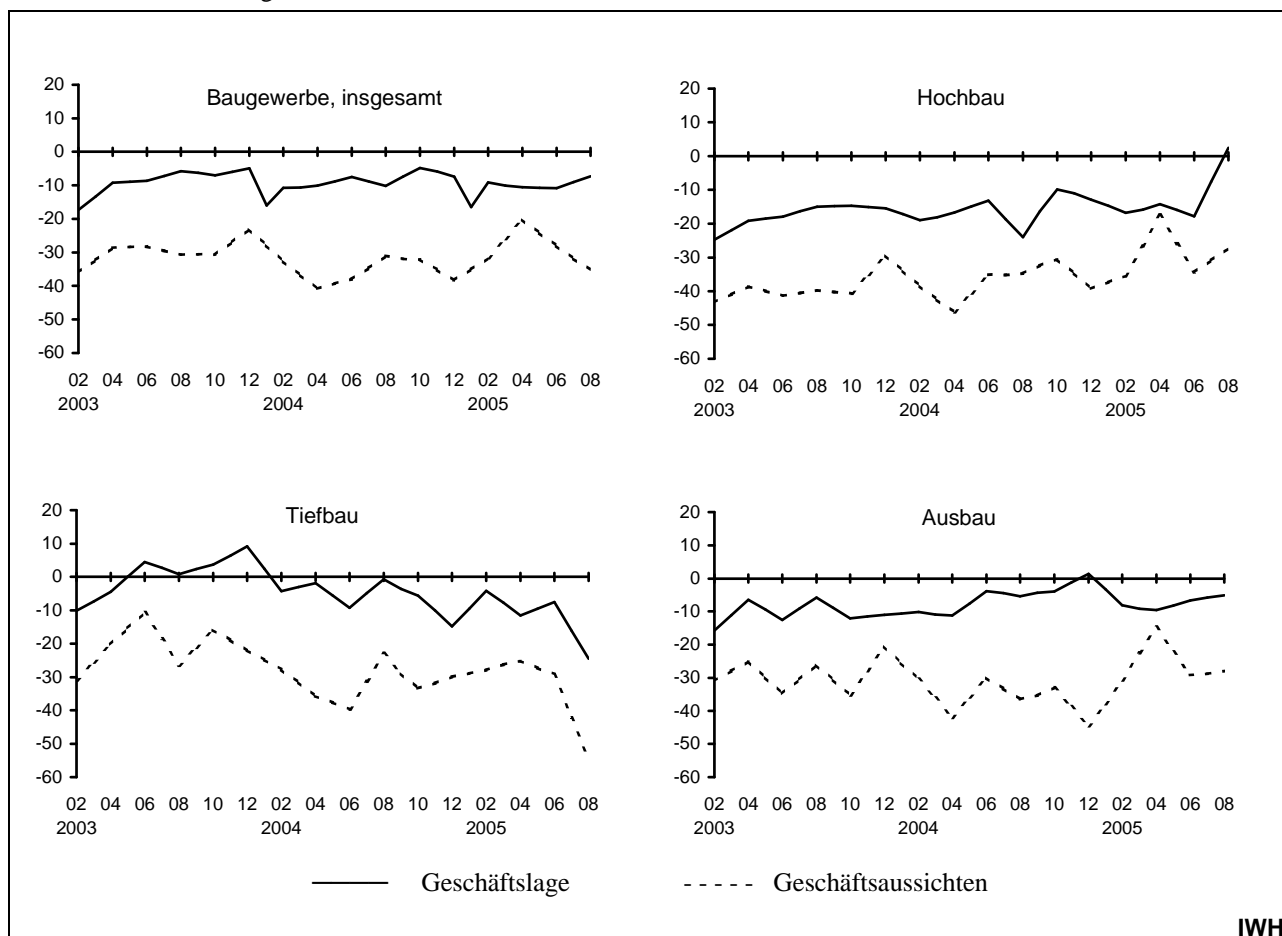
Die Geschäftslage wird im August laut Umfrage des IWH unter 300 ostdeutschen Bauunternehmen etwas besser beurteilt als in der vorangegangenen Befragung im Juni (vgl. Tabelle). Der im Sommer übliche Auftrieb ist allerdings in diesem Jahr nicht besonders kräftig, so daß sich unter Ausschluß der Saisonfaktoren nur eine leichte Aufwärtsbewegung ergibt (vgl. Abbildung). Die Geschäftserwartungen bis zum Jahresausklang folgen dagegen der bereits im Frühjahr eingeschlagenen Abwärtsbewegung. Während bei der Lagebeurteilung noch etwa die Hälfte der Unternehmen bei einer positiven Einschätzung bleibt, überwiegt bei den Aussichten mit zwei Dritteln negativer Urteile die Skepsis eindeu-

tig. Die Entwicklung ist zwischen den Sparten gespalten.

Noch vergleichsweise günstig fällt derzeit die Stimmung im *Hochbau* und im *Ausbau* aus. Die Unternehmen bewerten ihre laufenden Baugeschäfte besser als in der vorangegangenen Befragung. Vor allem die im Rohbau tätigen Hochbauunternehmen verspüren nach dem witterungsbedingten Produktionseinbruch Anfang dieses Jahres eine von Nachholeffekten ausgehende Belebung der Bautätigkeit. Unter Ausschluß der Saison- und Kalendereinflüsse haben im zweiten Quartal dieses Jahres auch die Aufträge im Wohnungsbau und im öffentlichen Hochbau wieder etwas angezogen. Davon profitiert

Geschäftslage und -aussichten laut IWH-Umfragen im ostdeutschen Baugewerbe

- Salden^a, saisonbereinigte Monatswerte -



IWH

^a Die Salden von Geschäftslage und -aussichten werden als Differenz aus den Prozentanteilen der jeweils positiven und negativen Urteile der befragten Unternehmen berechnet und nach dem Berliner Verfahren (BV4) saisonbereinigt. Für längere Zeitreihen siehe „Periodische Informationen/Aktuelle Konjunkturdaten“ unter www.iwh-halle.de

Quelle: IWH-Baumfragen.

ebenso das nachgelagerte Ausbaugewerbe. Damit ist die Entwicklung eingetreten, die die Hoch- und Ausbauunternehmen im Frühjahr dieses Jahres in der Umfrage erwartet hatten. Dieses konjunkturelle Flämmchen hat aber nur temporäre Wirkungen und wird den allgemeinen Abwärtstrend nach Auslaufen der Vorzieheffekte im Zusammenhang mit der Kürzung der Eigenheimzulage und bei einer nach wie vor komplizierten Situation der Kommunen nicht aufhalten können. Das zeigen auch die Aussichten bis zum Jahresende. Nach der kräftigen Abwärtsbewegung im Juni haben sich diese im Ausbau lediglich stabilisieren können, im

Hochbau zeigt sich eine nur geringfügige Gegenbewegung.

Das Geschäftsklima im Tiefbau hat sich im August deutlich verschlechtert. Sowohl für die laufenden als auch für die zukünftigen Baugeschäfte fallen die Urteile saisonbereinigt stark ab. Die temporären Impulse im Straßenbau und im gewerblichen Tiefbau erreichen offensichtlich nur einen kleinen Teil der Firmen. Zudem sind erhebliche Verluste im sonstigen öffentlichen Tiefbau zu verbuchen.

Brigitte.Loose@iwh-halle.de

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfragen im ostdeutschen Baugewerbe
- Vergleich der Ursprungswerte zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode, Stand August 2005 -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Aug. 04	Juni 05	Aug. 05	Aug. 04	Juni 05	Aug. 05	Aug. 04	Juni 05	Aug. 05	Aug. 04	Juni 05	Aug. 05	Aug. 04	Juni 05	Aug. 05
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a -														
Geschäftslage															
Baugewerbe insgesamt	15	16	14	35	33	38	38	39	39	12	13	9	1	-3	4
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter ^b	12	16	11	36	33	40	40	36	40	12	15	9	-3	-1	3
Hochbau	9	17	16	33	31	40	43	34	36	15	18	9	-17	-4	11
Tiefbau	17	15	4	40	36	40	36	37	47	8	12	9	14	1	-12
Ausbaugewerbe	22	15	23	32	32	32	34	45	34	12	9	11	9	-7	10
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	17	14	17	31	30	30	37	42	34	16	14	11	-5	-13	10
20 bis 99 Beschäftigte	16	17	17	36	32	34	37	36	39	11	15	10	4	-2	3
100 und mehr Beschäftigte	0	17	0	40	42	50	60	38	50	0	4	0	-20	17	0
Geschäftsaussichten															
Baugewerbe insgesamt	10	12	9	31	29	28	44	47	49	15	12	14	-19	-18	-25
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter ^b	10	12	7	33	31	30	42	46	50	15	11	13	-15	-14	-26
Hochbau	6	13	10	30	30	30	43	43	43	21	14	17	-28	-15	-20
Tiefbau	14	11	3	36	33	30	42	48	60	9	8	8	-1	-13	-36
Ausbaugewerbe	9	12	16	26	25	23	49	51	44	15	12	17	-29	-26	-23
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	11	8	8	24	26	32	48	51	47	18	15	13	-32	-32	-21
20 bis 99 Beschäftigte	10	13	10	34	26	23	41	48	50	15	12	17	-13	-21	-33
100 und mehr Beschäftigte	0	17	9	40	48	36	60	35	50	0	0	5	-20	30	-9

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet. – ^b Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.

Veranstaltungen:

Vorankündigungen:

Workshop „Arbeitsmarkt und Institutionen“, gemeinsam mit dem IAB, Nürnberg

Am 14. und 15. November 2005 veranstalten das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) und das IWH gemeinsam einen Workshop zum Thema „Arbeitsmarkt und Institutionen“. Diese Tagung stellt eine Fortsetzung des Workshops des letzten Jahres mit dem Thema „Determinanten der Beschäftigung – die makroökonomische Sicht“ dar.

Bei dem Workshop geht es insbesondere um den Einfluß der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes für die Entwicklung der Beschäftigung. Dabei werden unter anderem Fragen des Kündigungsschutzes, die Rolle der Mitbestimmung, Regelungen im Niedriglohnsektor sowie Vorschläge zur Flexibilisierung des Flächentarifvertrages aufgegriffen. Außerdem wird die Daten-situation zu den Arbeitsmarktinstitutionen thematisiert.

Die wesentlichen Ergebnisse des Workshops werden in einem Tagungsband veröffentlicht.

Workshop „Makroökonomie“

Das IWH veranstaltet am 1. und 2. Dezember dieses Jahres in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg einen Workshop in Makroökonomie. Er findet nunmehr zum sechsten Mal statt und richtet sich vor allem an Nachwuchswissenschaftler, die Gelegenheit erhalten, ihre Forschungsergebnisse einem breiten Fachpublikum vorstellen zu können.

Die Referate werden in einem Tagungsband publiziert.

Workshop „Monetary and Financial Economics“

Das IWH organisiert gemeinsam mit der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie dem Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank den Workshop „Monetary and Financial Economics“. Die Veranstaltung findet in Halle am 29. und 30. Juni 2006 nunmehr in vierter Auflage statt. Der Workshop bietet ein Forum für Nachwuchswissenschaftler, eigene Forschungsarbeiten aus allen Bereichen der monetären Ökonomik einem kompetenten Auditorium zur Diskussion zu stellen.

Für weitere Informationen zu den Veranstaltungen siehe www.iwh-halle.de (Termine).

Sonstiges:

Am 20. Juli 2005 wurde Professor Dr. Ulrich Blum zum Präsidenten der August-Lösch-Gesellschaft gewählt.

Ziel der Gesellschaft ist die Förderung der Regionalwissenschaft in Andenken an den großen deutschen Ökonomen August Lösch. Die Gesellschaft verleiht im Zwei-Jahres-Rhythmus den August-Lösch-Preis für herausragende Arbeiten auf dem Gebiet der Regionalwissenschaft.